I.S.G.R.E. - Istituto di Studi Giuridici Regionali
LE REGIONI
n. 6 - novembre-dicembre 1979

(*Estratto*)

Corte d'appello di Cagliari
Ordinanza 14 settembre 1979
(in tema di referendum regionali)

con nota di ERNESTO BETTINELLI

Metamorfosi di un referendum in Sardegna

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO BOLOGNA

CORTE D'APPELLO DI CAGLIARI — Ufficio per il referendum popolare — Ordinanza 14 settembre 1979 — *Pres.* Onni.

Referendum regionali - Regione Sardegna - Previsione nello Statuto solo in relazione a « disegno di legge regionale » - Estensione con legge regionale a leggi regionali già entrate in vigore - Contrasto con lo Statuto - Eccezione di illegittimità costituzionale.

Lo Statuto della Regione Sardegna prevede solo il referendum sospensivo o preventivo, e cioè con riferimento a disegni di legge non ancora approvati e vigenti. La previsione nella l. r. 20/1957 *di un referendum abrogativo, e cioè con riferimento a leggi già approvate, si pone perciò in contrasto con lo Statuto regionale, e sembra quindi affetta da illegittimità costituzionale* (1).

---

(1) Metamorfosi di un referendum in Sardegna.

1. L'ordinanza della Corte d'appello di Cagliari — costituita in « Ufficio per il referendum popolare », così come previsto dalla l.r. sarda 17 maggio 1957 n. 20 di attuazione dei referendum regionali — riapre la questione dell'interpretazione dell'art. 32 dello Statuto della Sardegna.

Questo il dilemma: il Costituente nel disciplinare il referendum per questa Regione ad autonomia speciale intendeva proprio introdurre la novità — rispetto all'ordinamento statale — di una consultazione popolare di tipo sospensivo e integrativo, che si inserisse nel procedimento di formazione della legge regionale; oppure si è semplicemente 'espresso male' nell'adottare la formula « *disegni di legge* », per riferirsi all'oggetto di richiesta facoltativa di referendum popolare?

In favore di questa seconda ipotesi si è orientata una parte della dottrina. Già nel 1949 il Virga non ritiene che possano sussistere dubbi in merito e, pur senza argomentare, qualifica come abrogativo il referendum di cui all'art. 32 dello Statuto della Sardegna (1), seguito in questa convinzione da altri autori (2). Una tale soluzione sostanzialmente si rifaceva (e si rifà) a una considerazione unitaria — *necessariamente* unitaria — della modellistica costituzionale in fatto di democrazia diretta e, più in particolare, di referendum, la cui casistica non sembrava potesse evadere, anche negli ordinamenti particolari, dai limiti segnati dalla Carta.

A conforto di questo atteggiamento sopravvenne anche la legge n. 62 del 1953 che, all'art. 3 (poi abrogato dalla l. n. 1084 del 1970) circoscriveva, per le Regioni a Statuto ordinario, alla sola abrogazione di atti normativi e di provvedimenti amministrativi regionali l'ambito di applicazione del referendum, riducendo pertanto la portata dell'art. 123 della Costituzione, laddove contempla per gli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria di regolare

Vista la richiesta di referendum presentata il 7 maggio 1979, presso la cancelleria di questa Corte, con la quale si chiede ai sensi degli articoli 32 dello Statuto speciale della Sardegna e 1 legge regionale 17 mag-

---

« *l'esercizio del referendum* » senz'altra specificazione (3).

A una rivalutazione della lettera dell'art. 32 dello Statuto della Sardegna — così come dell'identica disposizione di cui all'art. 30 St. della Val d'Aosta — provvede il Crisafulli che definisce « frutto di un equivoco » l'opinione appena esposta. A suo avviso non solo la dizione, ma la stessa collocazione delle disposizioni statutarie della Sardegna non consentirebbero alcuna incertezza circa il carattere approvativo del referendum di cui si tratta: non sarebbe infatti casuale la sua precedenza rispetto alle norme concernenti la promulgazione, la pubblicazione ed entrata in vigore della legge regionale (4).

Sull'inammissibilità di un referendum approvativo si pronuncia, però, il Martines che, a sua volta, ritiene « un equivoco » la ricostruzione del Crisafulli, in quanto fondata su elementi testuali che, peraltro, sarebbero manifestazione di disattenzioni tecniche ascrivibili al Costituente. A suo dire tali rilievi formali cedono di fronte al principo generale, vigente nel sistema costituzionale, per il quale le leggi devono essere deliberate « esclusivamente dagli organi che hanno avuto attribuita istituzionalmente la potestà legislativa: il Parlamento, i Consigli regionali, le Province del Trentino-Alto Adige ». Il concorso popolare è ammesso *eccezionalmente* solo per la procedura di revisione della Costituzione di cui all'art. 138 della medesima (5).

Nel frattempo è intervenuta la l.r. n. 20 del 1957, sopra già richiamata, la quale ha confermato una simile impostazione e, nell'intento di riportare nell'ordinamento l'armonia turbata dal Costituente distratto, 'rettifica' la formulazione da questi incautamente adottata nello Statuto sardo e *trasforma* — secondo l'altro punto di vista — il referendum da approvativo in abrogativo (6).

L'operazione di chirurgia plastica effettuata dal legislatore regionale non è valsa comunque a fermare l'altalena di valutazioni sulla natura del referendum sardo. Alcuni infatti insistono nel riconoscere la sua fisionomia di consultazione popolare preventiva alla conclusione dell'*iter* legislativo regionale, assimilabile nella forma al referendum di cui al secondo e terzo comma dell'art. 138 Cost.; né considerano questa diversità di previsione normativa statutaria in materia di democrazia diretta un'anomalia. Anzi, essa pare in qualche modo un'esaltazione della peculiare autonomia di cui godono Regioni come la Sardegna e la Val d'Aosta; e, nel momento in cui i rispettivi ordinamenti sono stati approvati con legge costituzionale, assume un significato notevole 'facendo corpo' con il complesso del sistema dettato dalla Carta fondamentale (7).

Per altri — come Scudiero — l'art. 32 dello Statuto della Sardegna delinea

gio 1957, n. 20, l'abrogazione di vari articoli della l.r. 28 aprile 1978, n. 32, sulla « Protezione della fauna e dell'esercizio della caccia in Sardegna »;

---

una « fattispecie di referendum tipologicamente aperta », nel senso che tale disposizione gli sembra « inidonea a consacrare una forma tassativa di referendum ». La formula scelta dal Costituente è — a suo avviso — sufficientemente ambigua per consentire al legislatore regionale di provvedere all'attuazione sia di un referendum preventivo, sia di un referendum abrogativo. Sottolinea che se è vero che nel primo comma dell'articolo in discussione si identificano nei « *disegni di legge adottati dal Consiglio* » gli atti sottoponibili a votazione popolare, poi, al terzo comma, si recupera il termine « *legge* », per indicare gli atti per i quali essa è inammissibile (il referendum è escluso per le « *leggi tributarie e di bilancio* », quindi è ammesso per le altre *leggi*). Dunque nessun ostacolo, nemmeno di ordine formale, a una disciplina del referendum nella sua versione abrogativa; per cui la l.r. sarda n. 20 del 1957 costituirebbe un'attuazione, sia pure parziale, del dettato di cui all'art. 32 dello Statuto della Sardegna (8).

Non parziale, ma « errata » è, invece, per Onida l'interpretazione seguita dal legislatore regionale, probabilmente influenzato dal modello del referendum abrogativo contemplato dall'art. 75 Cost. per le leggi dello Stato. Al di là dei pur inconfutabili indizi letterali soprariferiti, l'Autore adduce a sostegno della propria tesi un rilievo di carattere sistematico che reputa fondamentale: oltre alla frazione dei diecimila elettori e ad un terzo dei componenti del Consiglio regionale, figura titolare del referendum di cui all'art. 32 Statuto Sardegna (e 30 Statuto Valle d'Aosta) anche la giunta. Sarebbe davvero un'anomalia imputare ad essa (eletta dal Consiglio ed a questo legata da un rapporto di fiducia) l'iniziativa per l'abrogazione popolare di un testo legislativo deliberato dal Consiglio medesimo; lo strumento più consono per il perseguimento di un tale scopo dovrebbe essere, piuttosto, l'iniziativa legislativa, tale che eviterebbe uno scavalcamento dell'organo di rappresentanza regionale. Nessuna contraddizione, invece, se l'appello al popolo di cui si fa promotrice la Giunta si svolge nell'ambito di un procedimento sospensivo, « configurandosi allora come una sorta di potere di veto » nei confronti di deliberazioni legislative consiliari che, prima di divenire efficaci, necessiterebbero di una pronuncia degli elettori (9). Le considerazioni di Onida, oltre a non soddisfare quanti in ogni caso giudicano incompatibile con la forma di governo, tendenzialmente assembleare, comune a tutte le Regioni (10), l'assunzione di un ruolo in qualche modo preminente da parte della Giunta (11), non riescono a chiudere la controversia (12).

In una delle ultime pubblicazioni di esposizione e di commento concernenti l'ordinamento regionale sardo, il referendum, di cui all'art. 32 del relativo Statuto, viene qualificato abrogativo, aderendosi dunque nuovamente

Ritenuto che ai sensi dell'art. 6 della citata legge regionale n. 20 questo Ufficio deve preliminarmente accertare la legittimità della richiesta;

---

alla soluzione adottata dal legislatore regionale, correttiva del lessico usato dal Costituente (13). A favore di una simile interpretazione *adeguatrice* giocherebbe, poi, l'esigenza di un coordinamento con il seguente art. 33 dello Statuto, laddove si stabilisce che ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Governo della Repubblica e promulgata *trenta giorni dopo la comunicazione...*: se il referendum in discussione fosse sospensivo sorgerebbe il problema di una conciliazione tra le due disposizioni (quanto soprattutto ai tempi tecnici per la presentazione della relativa richiesta, specialmente se l'iniziativa è promossa dagli elettori...) (14).

2. L'oscillazione di opinioni circa la natura del referendum di cui all'art. 32 Statuto Sardegna, come emerge con sufficiente chiarezza dalla rassegna che si è innanzi compiuta, risente probabilmente (anche se non esclusivamente) di una scarsa propensione a ricostruire la volontà o, forse più esattamente, l'atteggiamento del Costituente. Molto spesso ci si è arrestati di fronte al dato 'storico' della 'fretta' dei padri fondatori che hanno esaminato e votato gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale nell'ultima fase di attività dell'Assemblea (tra il 28 e il 31 gennaio 1948), confermando nella sostanza, salvo qualche modifica non fondamentale (15), i testi così come erano stati proposti dalla sottocommissione per gli Statuti regionali (di cui peraltro mancano i verbali); la quale sovente aveva recepito proposte elaborate da commissioni o consulte ad essa esterne. Si è dato per scontato che il Costituente fosse distratto, tanto da cadere in errori tecnici (adottare la formula « *disegni di legge* » in luogo di « leggi »), quasi come gli alunni impazienti alla fine dell'anno scolastico....

Se si guarda ai lavori preparatori della Costituente e, per il problema di cui ci si sta occupando, ci si riferisce solo al dibattito e alla votazione del progetto di Statuto sardo, se ne traggono, in verità, pochi elementi di chiarimento. L'art. 32 (già art. 33 nel disegno di legge costituzionale n. 62) è stato approvato senza discussione, senza suscitare reazioni da parte di alcuno, in assenza di emendamenti al riguardo (16).

Né la relazione (solo orale) svolta da Ambrosini è sul punto di maggiore aiuto: del referendum in generale non si parla, anche se esso è indubbiamente per la sua ampiezza uno degli istituti caratterizzanti l'ordinamento della Sardegna e, tanto più, se si confronta questo con quello precedente della Sicilia che ignora qualsiasi forma di democrazia diretta. Così, accanto al referendum di cui all'art. 32, esistono altre ipotesi di consultazioni popolari e sovente originali (e anomale rispetto ai tipi accolti in Costituzione); è previsto infatti non solo un referendum consultivo obbligatorio sulle

Visto l'art. 32 dello Statuto speciale della Sardegna il quale statuendo che può essere sottoposto a Referendum popolare un « disegno di legge » adottato dal Consiglio regionale, ha soltanto voluto prevedere l'ipotesi

---

leggi regionali che istituiscono nuovi Comuni o modificano le loro circoscrizioni e denominazioni (art. 45) (al pari di quanto contemplato dagli altri statuti speciali, deliberati nello stesso periodo dal Costituente), ma anche un referendum consultivo vincolante i provvedimenti legislativi della Regione aventi come oggetto la modificazione delle circoscrizioni e delle funzioni delle province (art. 43); e, infine, un referendum consultivo di 'resistenza', indetto dal Presidente della Giunta regionale sulle modifiche dello Statuto, per le quali il Consiglio regionale abbia espresso parere contrario, ma che comunque sono state approvate in prima deliberazione da una delle Camere (art. 54) (17).

La constatazione di un così largo impiego del referendum è già, di per se stessa, sufficiente a fornire spunti per una prima riflessione: la scarsa vivacità o il silenzio dei costituenti su queste 'novità' in fatto di democrazia diretta non possono essere interpretati come un momento di disattenzione, bensì come un riconoscimento tacito e quindi un'adesione alla possibilità di sperimentare in sede regionale — soprattutto là dove la domanda di autonomia si rivelava più forte — un più largo ricorso allo strumento delle votazioni popolari.

Del resto è noto come i costituenti — forse per temperare la loro tiepidezza nei confronti dell'introduzione del referendum a livello statale — avessero manifestato una palese propensione verso l'istituto nell'ambito regionale. Tra le varie prese di posizione (18) è qui opportuno ricordare l'orientamento di Lussu, deputato della Sardegna e infaticabile animatore del movimento autonomista, il quale, decisamente ostile all'accoglimento dei referendum nell'ordinamento statale, si premurò addirittura di proporre la seguente « formulazione di principi »: « il referendum è possibile solo per i Comuni e le Regioni » (19). E non è indifferente sottolineare come una simile dichiarazione fosse resa, mentre si trattava nella seconda sottocommissione non del referendum in generale, bensì del referendum approvativo-sospensivo. Istituto, questo, che venne, seppure tra contrasti, recepito nel testo del progetto di Costituzione (all'art. 72) presentato il 31 gennaio 1947 all'Assemblea, la quale decise poi di sopprimerlo e di disciplinare il solo referendum abrogativo (il 16 ottobre 1947) (20). La tendenza restrittiva prevalsa in tale sede non poté quindi influenzare la prima fase dei lavori preparatori per l'elaboraizone dello statuto sardo che erano già avviati nella Consulta sarda (21) e si può, dunque, presumere che i suoi membri avessero presente, se non come 'modello', certamente come punto di riferimento il già richiamato art. 72 del progetto che ammetteva sia il referendum sospensivo che quello abrogativo.

del referendum preventivo o sospensivo;

Che, pertanto, per il preciso riferimento al « disegno di legge » è da ritenere che il legislatore abbia voluto escludere l'ipotesi del referen-

---

Il favore manifestato dagli esponenti sardi, che concorsero alla formazione dell'ordinamento della loro regione, nei confronti della consultazione popolare facoltativa sui « disegni di legge » fu esplicito. Esiste in proposito una precisa testimonianza dell'on. Soggiu, già membro della Consulta sarda, il quale (in occasione delle discussioni in seno al Consiglio regionale per l'approvazione della legge regionale di attuazione dei referendum previsti in Statuto) ricordò che l'« idea originaria » era, in effetti, quella di disciplinare un referendum che « si svolgesse proprio nelle more tra l'approvazione della legge e la sua promulgazione », « in quei casi in cui si venisse a determinare un conflitto troppo vivo in seno al Consiglio, con una approvazione (di atto legislativo) di strettissima maggioranza eventualmente in contrasto con la Giunta ». Per questo — spiega Soggiu — « sono rimasti nell'art. 32 i termini 'disegno di legge', sia pure con l'aggiunta 'adottato dal Consiglio' e il principio che il referendum possa essere indetto addirittura su deliberazione della Giunta regionale, oppure su domanda avanzata da almeno un terzo dei consiglieri o da diecimila elettori » (22).

L'impianto e le scelte di fondo dell'articolato redatto dalla Consulta sarda furono di buon grado accolti dalla sottocommissione per gli statuti regionali, la quale, rispettosa del senso di autonomia dei sardi, si limitò a un'opera di rifinitura e di coordinamento formale (23) del progetto alla medesima presentato.

Questa, in breve, la genesi del disegno di legge costituzionale relativo allo statuto speciale per la Sardegna (depositato alla presidenza dell'Assemblea il 26 gennaio 1948), il quale per la parte che qui interessa venne, come sopra già anticipato, approvato senza alcuna modifica da parte dell'Assemblea costitutente.

3. Il problema dell'esigenza di omogeneità tra i referendum previsti dalla Costituzione e quelli disciplinati dagli Statuti speciali delle regioni non appartiene dunque al modo di sentire e di ragionare dei padri fondatori che, evidentemente, non vollero contraddirsi e si attennero nel metodo a quanto già proclamato nell'art. 116 della Costituzione, laddove, appunto, si afferma che alla Sardegna (e alle altre Regioni ivi menzionate) « *sono attribuite* forme e condizioni particolari *di autonomia* ».

La preoccupazione conformistica per la *reductio ad unum* degli ordinamenti particolari, sia pure retti da Statuti speciali, affinché fosse garantita la loro armonia con i principi di organizzazione del sistema costituzionale, assunto come modello tendenzialmente inderogabile, diviene invece un dato quasi caratteriale dell'interprete e del legislatore regionale, immediatamente

dum abrogativo, il quale è possibile soltanto per leggi già perfezionate. È vero che la l.r. 17 maggio 1957, n. 20, all'art. 1 lett. A), prevede il referendum popolare per deliberare l'abrogazione di una legge regionale,

---

dopo l'entrata in vigore della Carta.

È in tal caso piuttosto indicativo quanto si legge nella relazione al primo progetto elaborato dalla Giunta regionale sarda per l'attuazione degli istituti di democrazia diretta e presentato (indi decaduto per sopravvenuta fine legislatura) al Consiglio regionale il 10 luglio 1950: « Il nostro nuovo regime costituzionale, ammettendo in vari casi il ricorso al referendum popolare, ha segnato un notevole progresso nel campo degli istituti democratici. Lo Statuto regionale sardo, in particolare, è il più proclive, anche rispetto alla stessa Costituzione, all'istituto del referendum, sia per il maggior numero di casi in cui l'ammette, sia perché consente che vi si possa ricorrere facilmente. *Si deve aggiungere, anzi, che in qualche caso... quella proclività può apparire alquanto eccessiva...* ». E gli 'eccessi' del costituente sono, già in questo primo disegno di legge, corretti: l'art. 32 dello Statuto sardo viene inteso riduttivamente come riferentesi al referendum abrogativo (24).

L'orientamento a considerare in materia di referendum le fattispecie previste dalla Costituzione come limite alla fantasia del legislatore regionale è diffusa; ne è del resto chiaro e clamoroso sintomo l'interpretazione dell'art. 123 della Costituzione ad opera dell'art. 3 della l. n. 62 del 1953, come innanzi ricordato.

È dunque in questo quadro di 'normalizzazione', e tenendo ben presenti questi precedenti, che il Consiglio regionale sardo nel 1957 dà finalmente attuazione alle disposizioni statutarie concernenti i referendum e, in particolare, all'art. 32 che, immancabilmente, viene letto (e tradotto) come fonte del (ed esclusivamente del) referendum abrogativo sulle leggi regionali (25). Eppure nel corso dei lavori preparatori della l. r. n. 20 del 1957 qualche dubbio — e non *en passant* — si era manifestato e pare utile in questa ricostruzione darne conto.

Durante la discussione generale vi fu infatti chi (26), aderendo, sia pure problematicamente, alla lettera dell'art. 32 dello Statuto, sostenne che potessero essere sottoposti a votazione popolare « proprio i disegni di legge, ossia le leggi non ancora perfette », riconoscendosi la « peculiarità » del referendum previsto dalla norma citata « quale metodo per dirimere i conflitti tra minoranza e maggioranza consiliare e tra Giunta e Consiglio » (27). In seguito a tali rilievi lo stesso relatore, che, al momento dell'illustrazione della proposta di cui era anche autore, aveva optato per un'esegesi adeguatrice e correttiva del disposto statutario (28), si trovò poi, in sede di replica, disponibile all'introduzione nella legge sia del referendum su leggi che del referendum su disegni di legge, paventando che il Governo — negando il visto alla legge che si andava varando — potesse richiamare il Consiglio ad un'esat-

ma ritiene questo Ufficio che tale norma, sia non solo in contrasto ma anche innovativa o modificativa rispetto all'art. 32 dello Statuto speciale;

Pertanto, poiché lo Statuto speciale per la Sardegna può essere

---

ta applicazione della lettera dello Statuto (29). Inoltre, proprio in coda alle votazioni sulle singole disposizioni, fu presentato un articolo aggiuntivo del seguente tenore: « Dinanzi alla richiesta di referendum per la abrogazione di una legge non ancora promulgata alla data della richiesta (stessa)... la promulgazione della legge è sospesa sino alla proclamazione dei risultati del referendum » (30). L'emendamento fu poi ritirato dallo stesso proponente, in seguito all'esternazione da parte di alcuni consiglieri di gravi perplessità: si osservò addirittura che la sua approvazione avrebbe *capovolto* e *distrutto* uno dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato, ritenendosi illegittima la sospensione della promulgazione di un provvedimento legislativo da parte del Presidente della Giunta, il quale, secondo tale punto di vista, sarebbe obbligato a dar corso ad essa in ogni caso e immediatamente, salva l'ipotesi di rinvio da parte del Governo o l'impugnativa di fronte alla Corte costituzionale (31).

4. L'andamento dei lavori preparatori della l. r. n. 20 del 1957 chiarisce in tutti i suoi risvolti la vicenda della trasformazione del referendum sardo di cui all'art. 32 dello Statuto. Al di là della constatazione di una certa approssimazione nel trattare alcuni aspetti tecnici e formali della questione da risolvere (ad esempio, quando si insisteva a qualificare il referendum come abrogativo, sia che lo si volesse riferire a un disegno di legge approvato dal Consiglio, sia che, più propriamente, si intendesse alludere ad una legge regionale perfetta ed efficace (32)), traspare comunque netta la preoccupazione del legislatore regionale di salvaguardare la forma di governo regionale, così come nella prassi si era fino allora svolta e che, comunque, si assumeva come predeterminata e necessariamente consonante con la forma di governo dello Stato (33). In una simile prospettiva una diversa — anche se più rispondente all'intenzione del Costituente — traduzione dell'art. 32 dello Statuto si pensava potesse costituire un'insanabile antinomia nel sistema. Pertanto, se riguardata sotto questo profilo, la l.r. n. 20 del 1957 può ben essere considerata in parte un'interpretazione autentica di una norma statutaria (di rango costituzionale, per giunta). Sulla correttezza formale del procedimento adottato possono quindi effettivamente sussistere legittimi dubbi. Ma, sul piano sostanziale, quello che più rileva è la verifica della fondatezza del ragionamento che ha indotto il legislatore regionale a tale soluzione: cioè se l'introduzione del referendum approvativo avrebbe davvero rotto l'euritmia dell'ordinamento.

In favore delle opzioni del legislatore sardo può deporre, assumendo un angolo visuale storico, il modo prudente in cui più tardi sono stati accolti

modificato soltanto con altra legge costituzionale, appare evidente che la Regione non poteva con legge regionale modificare alcuna norma dello Statuto stesso;

---

negli Statuti delle regioni ordinarie gli istituti di democrazia diretta. Nonostante la l. 23 dicembre 1970, n. 1084 avesse espressamente abrogato il tanto discusso e limitativo art. 3 della l. n. 62 del 1953 e, quindi, implicitamente riconosciuto la potenzialità espansiva della formula accolta nell'art. 123 della Costituzione (laddove si stabilisce che gli statuti devono regolare il « *referendum su leggi e provvedimenti amministrativi* »), egualmente si è affermata una concezione restrittiva circa le consultazioni popolari da ammettere negli ordinamenti particolari, tale che il 'modello' dell'art. 75 della Costituzione (e la stessa legge d'attuazione n. 352 del 1970) sono di fatto stati considerati un limite all'inventiva degli estensori degli Statuti. E questa impostazione è stata puntualmente suffragata dall'atteggiamento della sottocommissione senatoriale (incaricata del loro vaglio preliminare) che, come noto, si avvalse delle norme dettate per il referendum statale quale parametro-base per valutare la legittimità nell'ambito regionale della tipologia e della disciplina dell'istituto, anche se poteva sembrare evidente la sua sostanziale diversità, quanto al significato ed alla funzione, dal referendum che dispiega i suoi effetti a livello statale (34).

Dunque è prevalsa anche nella vicenda delle Regioni ad autonomia ordinaria la tesi di chi ha ritenuto di poter tradurre l'espressione 'armonia' con 'uniformità' (35). Né le critiche e le indicazioni di quella dottrina che ha cercato di dimostrare che l'eventuale recezione del referendum integrativo-sospensivo negli ordinamenti regionali non potrebbe creare distonie nel sistema nel suo complesso, operando semplicemente come aggravamento del procedimento di formazione delle leggi regionali (36), hanno sortito effetto alcuno: come si evince dal comportamento, relativamente recente, del legislatore della Val d'Aosta che, e lo si è già rammentato, in presenza di una norma statutaria identica all'art. 32 Statuto Sardegna, ha tranquillamente riconfermato l'interpretazione che della disposizione è stata data nella l.r. sarda n. 20 del 1957, escludendo, quindi, qualsiasi ipotesi di regolamentazione del referendum approvativo e disciplinando invece solo quello abrogativo (37).

Questo è il quadro istituzionale, e si potrebbe anche aggiungere di costituzione materiale, in cui si pone l'ordinanza della Corte d'appello di Cagliari. Che risposta darà la Corte? Considererà la questione sollevata come il tentativo ormai tardivo e inutile di riesumare le spoglie di un referendum morto prima ancora di nascere o sarà di diverso avviso?

La domanda non è retorica, perché in tale occasione la Corte si troverà di fronte a diverse possibilità. Preliminarmente, infatti, dovrà risolvere il problema della legittimazione della stessa Corte d'appello — nella sua qualità di controllore della legittimità-ammissibilità delle richieste di refe-

Conseguentemente, poiché l'art. 1 lett. A) della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, appare a questo Ufficio affetto da vizio di legittimità costituzionale

---

rendum — ad elevare questioni di incostituzionalità relativamente alla legge che deve applicare per assolvere, appunto, alla funzione di « Ufficio per il referendum popolare » (ai sensi dell'art. 6 della l.r. n. 20 del 1957). Diverse sono in proposito le opinioni sulla natura giurisdizionale o meno degli accertamenti che in tale sede devono essere compiuti (38).

Altro quesito che i giudici costituzionali potranno pregiudizialmente porsi riguarda la stessa legittimità costituzionale dell'attribuzione (effettuata con legge regionale) alla Corte d'appello dei poteri inerenti al controllo formale e sostanziale delle richieste di referendum, in presenza di un orientamento della stessa Corte a ritenere la competenza in materia di organizzazione e istituzione degli uffici giudiziari esclusiva dello Stato (39).

Se la Corte non si arresterà innanzi a questi 'ostacoli' e procederà oltre, addentrandosi nel cuore della questione propostale, avrà egualmente ampio spazio di manovra, essendo le soluzioni possibili tutte fornite di un minimo grado di plausibilità.

Da un lato, potrebbe infatti reputare determinanti gli aspetti formali della *querelle* e, mettendo a confronto il testo — di per sé chiaro — dell'art. 32 Statuto Sardegna e l'art. 1 della legge d'applicazione impugnata, concludere che indubbiamente questa si sovrappone alla previsione statutaria, senza che siano state osservate per una simile innovazione le procedure contenute nella Carta regionale: non sarebbe stato necessario ricorrere — come si asserisce nell'ordinanza di rinvio — a una legge costituzionale di integrazione o modifica ai sensi dell'art. 138 Cost., bensì sarebbe stato sufficiente adottare il procedimento meno aggravato di cui all'ultimo comma dell'art. 54 dello stesso Statuto, laddove si stabilisce che le sue disposizioni concernenti le materie indicate nell'art. 123 della Costituzione (e tra esse vi è il referendum) possono essere mutate con le forme prescritte nello stesso articolo (deliberazione del Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti e successiva approvazione da parte del Parlamento con legge) (40). Sul piano politico una decisione nei termini ipotizzati darebbe senza dubbio adito a non pochi rilievi quanto alla sua opportunità, provocando come conseguenza la rimozione del referendum legislativo, nella sua versione abrogativa, dall'ordinamento sardo, nel momento in cui l'istituto viene per la prima volta attivato (41).

Dall'altro lato, i giudici costituzionali potrebbero dare peso alla ragioni addotte dal legislatore regionale relative alla difficoltà di attuazione di un referendum sospensivo, « in quanto i tempi tecnici occorrenti a concretare l'impulso popolare possono presentarsi confliggenti con la fase del controllo preventivo cui deve essere assoggettato il disegno di legge, oggetto di referendum» (42)

P. Q. M.

solleva l'eccezione di leggitimità costituzionale dell'art. 1, lett. A) della legge 17 maggio 1957, n. 20, in relazione all'art. 32 dello Statuto

---

e quindi riconoscere che il legislatore non aveva altra scelta se voleva, nel rispetto dello spirito dello Statuto, introdurre in Sardegna elementi di democrazia diretta, costituendo il referendum abrogativo l'unico strumento possibile per un intervento popolare in materia legislativa. Questa esegesi 'adeguatrice' (e nel medesimo tempo evolutiva), che potrebbe eventualmente venir sorretta da un richiamo al principio di non-contraddizione tra le norme (l'art. 32 e 33 Statuto Sardegna), sarebbe confortata anche dallo sviluppo univoco che il referendum ha avuto nel sistema costituzionale complessivamente considerato e sarebbe anche coerente con il recente atteggiamento della Corte, volto a circoscrivere entro argini ben precisi lo stesso esercizio del referendum abrogativo, proprio allo scopo di ribadire la prevalenza che nell'ordinamento deve essere assicurata alle strutture rappresentative (43).

Infine ci sarebbe un 'terzo' corno cui i giudici potrebbero appigliarsi per sciogliere il nodo con quella salomonica saggezza che è prerogativa delle corti costituzionali, e cioè considerare la l.r. n. 20 del 1957 una *parziale* attuazione del disposto statutario — come del resto è già stato prospettato in dottrina (44). Al di là del dato, in sé non eccessivamente probante (anche se da più parti è stato valutato quasi come determinante (45), della difformità di lessico tra il primo comma dell'art. 32, ove si usa la dizione « *disegni di legge* » e l'ultimo, ove il referendum viene riferito alle « *leggi* » (tributarie e di approvazione di bilanci, escluse dalle votazioni popolari), una simile soluzione potrebbe fondarsi su una ricognizione storica della volontà degli estensori dello Statuto che, molto probabilmente e come si è già sopra supposto, avevano presente come 'modello' l'art. 72 del Progetto della Carta, il quale regolava sia l'ipotesi del referendum sospensivo che l'ipotesi del referendum abrogativo.

Sarebbe questa, forse, una via d'uscita per non disattendere le legittime aspettative dei cittadini che hanno depositato presso la Corte d'appello di Cagliari la prima richiesta di referendum abrogativo nella storia della Sardegna e, nel contempo, non disconoscendosi la più ampia potenzialità della tanto controversa disposizione dello Statuto, non si porrebbe la parola fine sulla possibilità (certo non probabilità) di una meno timida e conformistica sperimentazione della democrazia diretta negli ordinamenti particolari (46).

ERNESTO BETTINELLI

(1) E all'art. 30 — di eguale contenuto — dello Statuto della Val d'Aosta (L. cost. 26 febbraio 1948, n. 4) (*La Regione*, Milano 1949, 159-160).

speciale per la Sardegna e, sospendendo ogni decisione sulla richiesta di referendum, rimette gli atti alla Corte costituzionale per competenza.

Dispone che la presente Ordinanza venga notificata al Presidente della Giunta Regionale ed ai promotori della richiesta di Referendum e, nel contempo, comunicata al Presidente del Consiglio della Regione Sarda.

---

(2) BERTOLDI, *L'ordinamento costituzionale del Trentino Alto Adige*, Milano, 1954, 102.

(3) Sulla legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 62 del 1953 (ora abrogato espressamente dalla l. 23 dicembre 1970, n. 1084) vedi le osservazioni di BASSANINI, *L'attuazione delle regioni*, Firenze 1970, 49 (e nota 73 con ampli riferimenti bibliografici).

(4) *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 1955, 470. Nello stesso senso anche MORTATI, *Istituzioni di dir. pubbl.*, Padova, 1955 (III ed.), 516.

(5) « L'intervento popolare nell'*iter* legislativo è, in questo caso, giustificato dalla funzione di garanzia propria del procedimento diretto alla formazione delle leggi costituzionali che deve assicurare l'adesione (attraverso la richiesta di maggioranze qualificate o la previsione del referendum) alla proposta modifica od alla nuova legge in materia costituzionale di larghe masse della popolazione, ivi compresa almeno una parte delle minoranze » (*Il referendum negli ordinamenti particolari*, in *Scritti giuridici in onore di* G. SALEMI, Milano, 1961, 175). Analogamente: CAPPELLINI, *Il referendum*, in *Problemi dello Statuto regionale*, Firenze 1970, 253.

(6) Solo nel 1975 il Consiglio regionale della Val d'Aosta ha provveduto — con la l.r. 27 maggio 1975, n. 16 — a dare attuazione al disposto statutario (art. 30) identico — come sopra già accennato — all'art. 32 Statuto Sardegna e, seguendo l'esempio del legislatore sardo, si è limitato a disciplinare il referendum abrogativo. Lo Statuto speciale del Trentino Alto Adige (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5) contiene, da parte sua, all'art. 53 (ora art. 60 del testo unificato di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) una norma assai aperta — simile alla formula adottata nell'art. 123 della Cost. — prevedendo semplicemente che « *la legge regionale regola... il referendum per le leggi regionali e provinciali* ». Anche il legislatore del Trentino-Alto Adige si è però attenuto a un'interpretazione restrittiva, considerando nella l.r. 24 giugno 1957, n. 11 il solo referendum abrogativo. Sulla potenzialità della disposizione statutaria del TAA cfr., tra gli altri, SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971, 23.

(7) In questi termini CARBONARO, *Il referendum nella Costituzione e negli statuti delle regioni ad ordinamento speciale*, in *Studi di memoria di C. Esposito*, Padova, 1972, vol. I, 154. Più dubbioso invece CARBONE, *Referendum*, in *Novissimo Digesto italiano*, XIV, Milano, 1967, 1111.

(8) « Anzi, alla stregua dei principi su cui è basato il sistema e delle esigenze cui esso si ispira, deve ritenersi più fondata l'interpretazione favorevole all'introduzione del referendum abrogativo, immediata espressione della sovranità popolare ed efficace congegno di salvaguardia della consonanza tra indirizzo della comunità e attività dell'apparato » (*op. cit.*, 71). BASSANINI rileva, però, la precarietà dell'argomentazione che annette importanza decisiva alla diversità di terminologia, di cui all'art. 32 St. SA, « stante l'impiego costante nella Costituzione del termine 'legge' in luogo di 'progetto di legge' approvato dall'organo (-i) legislativo (-i) anche se ancora carente dei requisiti di efficacia » (*op. cit.*, 49). Del resto è anche lo stesso SCUDIERO che sottolinea la « nota scarsità di rigore delle formule costi-

tuzionali » (in riferimento all'uso dell'espressione « legge » nell'art. 127, primo comma, per designare la deliberazione legislativa del Consiglio non ancora sottoposta alle forme di controllo preventivo per essa previste) (*op. cit.*, 22).

(9) *Aspetti dell'autonomia nella regione Valle d'Aosta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1971, 263-264.

(10) Sul punto: NANIA, *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giur. cost.* 1974, 2775.

(11) In questa direzione BARTHOLINI che, giudicando « contrarie alla Costituzione » le disposizioni che attribuiscono alla giunta il potere di promuovere il referendum contro disegni di legge adottati dal Consiglio (art. 32, primo comma, Statuto Sardegna e art. 30 Statuto Valle d'Aosta), plaude alla l.r. Sardegna n. 20 del 1957, la quale, a suo dire, negando alla giunta il potere di iniziativa correggerebbe il disposto statutario (*I rapporti tra i supremi organi regionali*, Padova, 1961, 256). In verità — come sottolinea CAPPELLINI (*op. cit.*, 257) — si tratta di una interpretazione affrettata e sbagliata, in quanto la l.r. cit. riconosce alla Giunta un simile potere, come si evince chiaramente da una lettura combinata degli artt. 2 e 8 della legge stessa. Cadono nello stesso errore il MARTINES (*op. cit.*, 200) e il BARTOLE (*Giunta regionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano, 1970, 14). Sulla 'preminenza politica' della Giunta nei confronti del Consiglio regionale (proprio in relazione al potere conferitale di richiedere il referendum) da ultimo: GIAGU, *La Regione Sardegna*, Milano 1979, 154.

(12) Per BARBAGALLO un'applicazione letterale dell'art. 30 Statuto Valle d'Aosta, dando vita a « referendum *de partage* », presupporrebbe « un sistema di tipo direttoriale ». Questo autore osserva inoltre che si determinerebbero inconvenienti rilevantissimi sul piano pratico e funzionale: « si renderebbe necessaria la sospensione dell'entrata in vigore di tutte le norme legislative regionali, con la sola eccezione di alcune leggi finanziarie, ma comprese certamente le leggi per le quali, ai sensi dell'art. 31, comma terzo, Statuto Valle d'Aosta, sia stata dichiarata l'urgenza (il che costituirebbe un controsenso evidente): ciò comporterebbe gravi disfunzioni negli aspetti più significativi dell'attività regionale, senza parlare della complicazione della doppia pubblicazione dei testi nel *Bollettino ufficiale* » (*La regione Val d'Aosta*, Milano, 1978, 95).

(13) GIAGU, secondo cui « tale soluzione, seppure in contrasto con la letterale formulazione dello Statuto, meglio risponde al pensiero del legislatore che, nei corrispondenti articoli della Costituzione (artt. 75 e 123) e dello Statuto del Trentino-Alto Adige (art. 60 t.u. 31 agosto 1972, n. 670) per la ipotesi di 'abrogazione' in esame, usa il termine meno equivoco di 'legge' e non di 'disegno di legge' » (*op. cit.*, 259).

(14) *Ibidem*. Sull'« insanabile contrasto » tra art. 33 e art. 32 dello Statuto Sardegna, ove questa disposizione venisse interpretata secondo la sua formula letterale, anche ZAGREBELSKY, *I sottili dissidi giuridici tra referendum e Statuto*, in *La Nuova Sardegna*, 13 ottobre 1979.

Vero è che le difficoltà segnalate non paiono tecnicamente insuperabili. In sede di attuazione del referendum sospensivo basterebbe infatti stabilire che la comunicazione di cui all'art. 33 Statuto Sardegna è sospesa se, entro un lasso di tempo anche ridotto, viene pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* della regione il semplice annuncio di un'iniziativa referendaria relativa alla legge approvata dal Consiglio (annuncio che normalmente segue alla costituzione di un comitato promotore). Tale iniziativa potrà poi perfezionarsi entro i termini previsti dalla stessa legge di attuazione del referendum approvativo.

(15) Per comprendere il 'metodo' adottato dall'Assemblea costituente all'atto dell'approvazione degli statuti regionali non è forse inopportuno ricordare le proteste dell'on. LUSSU che, all'inizio delle discussioni sul progetto di Statuto speciale per la Sardegna, ebbe fermamente a lamentarsi per un'eccessiva solerzia di alcuni deputati nel proporre emendamenti, tali che venivano a pregiudicare il compromesso raggiunto in sede di sottocommissione per gli Statuti regionali tra i compo-

nenti di questa, unanimemente, e i rappresentanti dell'autonomia sarda. Il Presidente dell'Assemblea, riconoscendo fondate le ragioni dell'esponente sardo, così richiamava i deputati impegnati nella discussione: « A questa discussione dello Statuto bisognava venire, onorevoli colleghi — mi si consenta di dirlo — con una particolare disposizione d'animo che non era quella, tuttavia lodevole, di chi si appresta ad esaminare un disegno di legge ordinario, in cui ogni piccola disposizione deve giustamente essere vagliata e soppesata, ed anche ogni formulazione stilistica, quando ciò venga ad urtare il nostro particolare senso della forma e del bello. Questi statuti dovevano essere, invece, visti con altro animo e soppesati con altra misura. Che cosa sarebbe stato necessario? O approvarli, o respingerli nel loro intero, salvo quei punti che apparissero in contrasto con norme di carattere fondamentale o che rappresentassero veramente un grave pericolo per lo Stato e la Repubblica » (Assemblea Costituente, *Atti discussioni*, 28 gennaio 1948, 4082-4083). Dopo tale autorevole intervento i lavori proseguirono speditamente e nel senso auspicato dal Presidente.

(16) *Ibidem*, 4086.

(17) Sulle particolarità di questo interessante referendum consultivo, che si inserisce nel procedimento di revisione dello Statuto, si rinvia alla letteratura in precedenza citata e, in particolare, al MARTINES, *op. cit.*, 187-188.

(18) Tutte favorevoli a un'ampia sperimentazione della democrazia diretta negli ordinamenti locali, al fine di garantire un rapporto di consonanza tra organi rappresentativi e cittadini — come ricorda, tra gli altri, BASSANINI, *op. cit.*, 55-56 (con puntuali riferimenti in nota).

(19) Assemblea Costituente, *Atti II Sottoccomissione*, 20 gennaio 1947, 838. Anche in Assemblea l'on. LUSSU confermò di essersi pronunciato — durante l'elaborazione del progetto — « con particolare entusiasmo » in favore del referendum in ambito regionale (Assemblea Costituente, *Atti discussioni*, 16 ottobre 1947, 1271).

(20) *Ibidem.*

(21) La quale, pervasa da forti sentimenti di autonomia, respinge la proposta di estendere automaticamente alla Sardegna lo Statuto già vigente in Sicilia. Sull'*iter* di formazione dello Statuto sardo, sul contributo decisivo recato dal Partito sardo d'azione e successivamente dalla Consulta regionale sarda, ricostituita con d.m. 8 ottobre 1946, esistono precisi riferimenti negli Atti della Costituente (cfr. la discussione svoltasi nella II sottocommissione il 15 ottobre 1946 — *ivi* 348 — e successivamente le relazioni svolte oralmente in Assemblea da PERASSI e da AMBROSINI — *loc. cit., passim*, in particolare 4050 e 4053).

(22) *Resoconti del Consiglio regionale della Sardegna*, II Legislatura, 28 febbraio 1957, 7415.

(23) Lo rileva AMBROSINI nella sua relazione — già *cit.* — all'Assemblea Costituente (4053-4054).

(24) La citazione, di cui nel testo, si ricava dall'intervento dell'on. SERRA nel corso della discussione, relativa all'esame del progetto di legge di attuazione dei referendum previsti dallo Statuto, in Consiglio regionale (*Resoconti cit.*, 27 febbraio 1957, 7402).

(25) « *Ai sensi degli art. 32... dello Statuto... può essere indetto referendum popolare... per... deliberare l'abrogazione di una legge regionale o di un atto avente valore di legge, fatta eccezione per le leggi tributarie o di approvazione di bilanci...* » (art. 1 della l.r. n. 20 del 1957).

(26) L'on. DE MAGISTRIS nella seduta del 28 febbraio 1957 (*Resoconti* cit., 7416). Nello stesso senso il già ricordato intervento dell'on. SOGGIU, *ivi* 7413.

(27) *Ibidem.*

(28) In questi termini l'on. ASQUER, relatore, aveva espresso i suoi dubbi che l'avevano indotto (con il conforto della maggioranza dei membri della commissione consiliare che aveva preliminarmente vagliato il progetto di legge) a proporre una regolamentazione del referendum esclusivamente nella sua versione abrogativa: « *Il nostro statuto speciale parla di referendum per l'abrogazione di un disegno di*

legge. La dizione è giusta o è errata? Questa è la prima difficoltà che la prima Commissione ha dovuto affrontare. « Disegno di legge » cosa vuol dire? Parrebbe che non si tratti di una « legge » completa. La distinzione non è soltanto di carattere dottrinario, ma è sostanziale, perché voi sapete bene che le nostre leggi hanno un *iter* specialissimo, ché potrebbero essere, prima della promulgazione, rinviate dal Governo centrale. Di qui il quesito: la richiesta di referendum deve essere fatta subito dopo l'approvazione della legge da parte del Consiglio regionale o si deve aspettare che il termine per il rinvio sia scaduto e che la legge venga promulgata? Se la ipotesi più esatta è la seconda, perché il costituente, nel nostro Statuto speciale, ha parlato di « disegno di legge » e non di « legge regionale »? Dal senso letterale — errori del genere non si possono concepire — si dovrebbe dedurre che il costituente ha inteso dire che al referendum si deve far ricorso non appena il Consiglio regionale ha votato ed approvato la legge. D'altra parte, per una legge appena approvata, che non è efficace e che è sub-condizione, perché mettere in moto tutta la farraginosa procedura del referendum, quando il Governo può facilmente rinviarla? » (*Resoconti* cit., 7374, corsivo nostro).

(29) *Resoconti* cit., 7418. Gli stessi timori furono espressi da altri consiglieri (l'on. BROTZU, ad esempio, *ivi*, 7419).

(30) L'emendamento, formulato dall'on. DE MAGISTRIS, intendeva comunque salvaguardare il principio dell'eccezionalità dell'intervento popolare, tanto da rendere del tutto improbabile, dati i tempi stretti previsti, l'effettuazione del referendum, praticabile, stando alle sue spiegazioni, solo « se nelle more tra l'approvazione della legge e la sua pubblicazione i diecimila elettori riescono a perfezionare la richiesta tanto da ottenere l'ordinanza che dichiara perfetta la richiesta stessa da parte del Presidente del Tribunale, in questo caso la promulgazione non avviene e si attende l'esito del referendum. Non si dà la possibilità di interventi defatigatori, in quanto la richiesta di referendum dev'essere presentata e perfezionata solamente nei termini della normale pubblicazione della legge » » (*Resoconti* cit., 1 marzo 1957, 7446).

(31) In questo senso gli interventi dei consiglieri AZZENA e ZUCCA (*Ivi*, 7446-7447).

(32) Vedi, ad esempio, le dichiarazioni dell'on. ASQUER riportate sopra nella nota 28.

(33) Sulla possibilità (e legittimità) di prevedere negli Statuti regionali (e in quello sardo in particolare) una forma di governo differenziata rispetto al modello statale cfr. quanto scrive ALLEGRETTI, *Per una nuova fase costituente delle regioni a statuto speciale: il caso della Sardegna*, in *Annali della Facoltà di economia e commercio dell'Università di Cagliari, 1969-70*, Cagliari 1970, 13 dell'estr.

(34) Sulla prassi seguita, puntuali le critiche di BASSANINI, ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milano, 1971, 57.

(35) Cfr. sul punto NANIA, *op. cit., passim* e BIAGI GUERINI, *I modelli di referendum statale come limite ai referendum regionali*, in *Giur. Cost.* 1978, 820 ss.

(36) Che fosse possibile per gli Statuti delle Regioni — anche ad autonomia ordinaria — contemplare ipotesi di aggravamento dell'*iter* formativo delle leggi regionali lo sostiene anche PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova 1979, 308.

(37) Cfr. le considerazioni esposte nella nota 20.

(38) Aderisce all'opinione di quanti ritengono che l'Ufficio centrale per il referendum, istituito presso la Corte di Cassazione ai sensi della l. n. 352 del 1970, abbia carattere giurisdizionale, sia sotto l'aspetto soggettivo, sia sotto l'aspetto oggettivo, il MORTATI, *Istituzioni di dir. pubbl.*, Padova 1976, vol. II, 853. *Contra* invece TARUFFO, *I poteri dell'Ufficio centrale per il referendum in relazione a « modifiche sostanziali » della legge oggetto del referendum*, in *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milano 1978, p. 123 (È evidente che i termini della questione sono gli stessi per gli uffici centrali istituiti in ambito regionale presso le Corti d'appello).

(39) Così ZAGREBELSKY, *op. cit.*. Anche PALADIN nutre dubbi sulla legittimità

costituzionale del conferimento, con legge regionale, di una simile funzione ad uffici giudiziari, in quanto ciò porrebbe in essere « un superamento dei naturali confini dell'autonomia statutaria, che non può alterare funzioni degli organi giurisdizionali » (*op. cit.* 311 nota 67). Questa posizione, in verità, pare un po' troppo rigida e forse anche formalistica. Potrebbe infatti ritenersi con un certo fondamento che quelle leggi regionali che affidano ad organi giudiziari la preventiva delibazione dell'ammissibilità di una richiesta di referendum (ma spesso anche l'esame della ritualità del procedimento seguito e della regolarità della documentazione prodotta) si limitano ad applicare un principio generale dell'ordinamento giuridico che tradizionalmente riconosce la competenza esclusiva degli organi giurisdizionali in una simile materia (reputata affine ad alcune fasi del procedimento elettorale preparatorio), senza innovare quindi sulle loro funzioni specifiche (e tassativamente determinate dalle leggi statali). In tal senso può essere indicativa la stessa legislazione regionale, a cui il Governo non ha mai mosso rilievi, laddove sembra interpretare in via 'analogica' la normativa statale sulle elezioni dei consigli regionali (ordinari) o sul referendum in ambito nazionale. (Si legga ad esempio l'art. 14, primo comma, della l.r. del Veneto 12 gennaio 1973 n. 1 — *Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali* —: « *L'esame della ritualità del procedimento e della regolarità della documentazione, viene effettuato dall'ufficio centrale per il referendum costituito, in conformità all'art. 8, comma terzo, della l. 17 febbraio 1968, n. 108, presso la Corte d'appello di Venezia, con il procedimento di cui al terzo e quarto comma dell'art. 12 della l. 25 maggio 1970, n. 352* »).

Questo scritto era già stato licenziato per la stampa quando l'Ufficio centrale per il referendum popolare abrogativo — costituito presso il tribunale di Trento ai sensi dell'art. 22 della l.r. del TAA 24 giugno giugno 1957 n. 11 — ha sollevato d'ufficio innanzi la Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni della stessa legge « per contrasto con l'art. 108 della Costituzione, nella parte in cui incidono sull'ordinamento giudiziario in materia di attività e di giurisdizione degli organi giudiziari formanti oggetto di riserva della legge dello Stato » (ordinanza 15 novembre 1979).

(40) Sul valore dell'art. 54 Statuto Sardegna si vedano le considerazioni svolte da ALLEGRETTI, *op. cit., passim.*

(41) « Sarebbe paradossale che, a distanza di vent'anni, ci fosse qualcuno che dicesse, in presenza del primo tentativo di utilizzazione del referendum, che il legislatore sardo si è sbagliato platealmente. Il valore di certezza nelle relazioni politiche ne sarebbe gravemente intaccato e l'impressione di una beffa di non trascurabili dimensioni, cinicamente e irresponsabilmente perpetrata, graverebbe ancora una volta su una iniziativa referendaria. A ciò si dovrebbe aggiungere che, se la Corte costituzionale ritenesse fondata la questione ed annullasse la legge sarda, tutte le leggi già in vigore si troverebbero collocate fuori dalla portata del controllo referendario: risultato in sé gravissimo e a sua volta contrastante con i principi costituzionali e statutari » (ZAGREBELSKY, *op. cit.*).

(42) Così nella memoria (a difesa della legittimità costituzionale della l.r. n. 20 del 1957) indirizzata alla Corte costituzionale dal Presidente della Giunta regionale. Per una possibile confutazione dell'argomentazione si veda però quanto si è osservato sopra nella nota 14.

(43) A commento adesivo della recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di referendum abrogativo si veda DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Foro it.* 1979, V 150 ss.

(44) Come si è visto sopra, è questa l'opinione di SCUDIERO, *op. cit.*, 71.

(45) L'argomento viene così ripreso nella memoria già cit. del Presidente della Giunta sarda: « ... Si deve rilevare come il legislatore, mentre ha disciplinato al positivo il referendum preventivo, non ha fatto altrettanto per il referendum abrogativo limitandosi, per tale secondo tipo di referendum, ad individuare due sole leggi, precisamente quelle aventi ad oggetto la materia tributaria e di bilancio,

non sottoponibili a referendum, a somiglianza di quanto trovasi affermato nell'art. 75 Cost. riguardo alle leggi dello Stato. È implicito pertanto che il legislatore abbia inteso assoggettare a referendum abrogativo le leggi che vertono su tutte le altre materie sulle quali la Regione ha competenza legislativa. Escludere difatti il referendum abrogativo per i due tipi di leggi predette, significa ammetterlo per tutte le altre; il 4° comma citato ha necessariamente tale significato, giacché, argomentando diversamente, sarebbe inutile. Ma poiché il legislatore non usa formule che sa prive di contenuto operativo, è naturale arguirne che coll'introdurre il 4° comma, ha dato ad esso una ragion d'essere in rapporto logico col significato espresso e implicito, complessivo ed unitario del fatto normativo articolato ». Si rileggano comunque le considerazioni di BASSANINI, riferite sopra nella nota 8.

(46) Prima della decisione della Corte d'appello di Cagliari di rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della l.r. n. 20 del 1957 la stampa locale aveva ospitato una interessante polemica sulla correttezza dell'impiego del referendum abrogativo parziale promosso contro la l.r. 28 aprile 1978, n. 32 (*Protezione della fauna ed esercizio della caccia in Sardegna*). Da parte di alcuni si sostiene infatti che « non è... ammissibile che per effetto del referendum si pervenga al risultato di modificare e falsare il significato della legge e addirittura a quello di dare vita ad una disposizione legislativa sostanzialmente nuova e, per di più, in contrasto con la volontà dell'organo che legittimamente l'aveva emanata » (COTTI, *Referendum regionale: adempimenti e limiti*, in *L'Unione Sarda*, 28 agosto 1979). A prescindere dalla fondatezza giuridica dell'argomentazione (puntualmente contestata dai promotori in una memoria presentata alla Corte d'appello e a firma di ALLEGRETTI e BALLERO), è però un fatto che talvolta il ricorso al referendum abrogativo supplisce all'assenza di altri tipi di referendum (approvativi e consultivi) forse più congeniali alle esigenze di una effettiva partecipazione popolare alla determinazione della politica regionale. E, in questo contesto, è assai significativo il fatto che, nel corso del 1979, in alcune Regioni (Piemonte, Lombardia, Puglia), proprio per superare le 'lacune' degli Statuti in materia, siano state presentate ai Consigli progetti di legge (o di delibera) di iniziativa popolare aventi per oggetto l'indizione di referendum consultivi (sull'installazione di centrali nucleari nelle Regioni medesime).